

УДК 340

СПІВВІДНОШЕННЯ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Золотарьова Н.І.

*Професор кафедри адміністративної
діяльності Національної
академії внутрішніх справ
кандидат юридичних наук*

Рассматривается соотношение исполнительной власти и административной деятельности, дается сравнительный анализ этих двух понятий на основе выделения их основных признаков.

The correlation between the executive power and administrative activities is considered; the comparative analysis of the mentioned notions is given on the ground of defining their basic features.

Розглядається співвідношення виконавчої влади та адміністративної діяльності, дається порівняльний аналіз цих двох понять на основі виділення їх основних ознак.

Ключові слова: виконавча влада; адміністративна діяльність; влада; суб'єкт впливу; об'єкт впливу; організаційна діяльність

В юридичній літературі й законодавстві України використовуються різноманітні юридичні поняття і категорії, серед них категорія «виконавча влада» та адміністративна діяльність. Торкаючись поняття виконавча влада завжди ми спираємося на Конституцію України, яка закріпила принцип поділу державної влади. Державна влада в Україні, записано в ст. 6 Основного закону здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Даний принцип, проголошений у свій час ще Джоном Локом [1] та Шарлем Монтеск'є [2] спокують усі демократичні держави світу. Наприклад, в п. 2 ст. 20 Основного закону Федеративної Республіки Німеччини записано: «вся державна влада виходить від народу. Вона здійснюється народом шляхом виборів і голосувань, а також через спеціальні органи законодавчої, виконавчої і судової влади» [3]. Державні органи України розбудовані відповідно до вказаного вище принципу. Органи виконавчої влади представляють собою окрему гілку влади. Адміністративна діяльність в деяких нормативно-правових актах прямо названа як функція органів виконавчої влади. Наприклад, в ст. 7 чинного Закону України від 20 грудня 1990 р. № 565 - XII «Про міліцію», яка закріплює основи організації міліції закріплено, що «міліція є єдиною системою органів, яка входить до структури Міністерства внутрішніх справ України, виконує адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, виконавчу та охоронну (на договірних засадах) функції». Цей же закон в ст. 1 говорить про те, що міліція є органом виконавчої влади [4]. Тобто виконавча влада розглядається як окрема гілка влади, адміністративна діяльність згідно законодавства України є функцією.

Необхідно проаналізувати зміст виконавчої влади і адміністративної діяльності. Адже з'ясування сутності цих двох понять дає нам змогу правильного застосування їх в нормативно-правових актах, науковій та навчальній юридичній літературі. Спочатку з'ясуємо зміст виконавчої влади. Із сказаного вище вже відомо, що це є одна із гілок державної влади.

Як вважає О.М.Бандурка «влада є специфічною формою суспільного поділу праці. Вона здійснюється в умовах, коли одні члени суспільства делегують, передають свої владні повноваження іншим. Постійна влада, як і багатство, характеризується нерівномірністю розподілу в суспільстві, тому завжди існує небезпека концентрації владних повноважень у вузького кола людей при відсутності її в інших». Політична влада виникає, формується в процесі реалізації потреб управління, регулювання суспільних відносин [5].

Т.Гоббс, у своєму трактаті «Левіафан» писав: «Така загальна влада, яка була б здатна захищати людей від вторгнення чужоземців і від несправедливостей, які вони завдають один одному, і таким чином надати їм ту безпеку, при якій вони могли б годуватися від праці рук своїх і від плодів землі і жити у достатку, може бути створена лише одним шляхом, а саме шляхом зосередження всієї влади і сили в одній людині чи у зібранні людей, які більшістю голосів могли б звести всі волі громадян в єдину волю» [6]. В юридичній літературі відсутнє однакове розуміння влади. Це не тільки впливає з багатозначності самого терміна «влада», але й обумовлене різними методологічними підходами до даного явища. Необхідно вказати також на те, що влада — складне, багатобічне явище, що проявляється в різних організаційних формах, методах і способах її здійснення. У нашій літературі одні автори розглядають владу як певну функцію, властиву будь-якому колективу, суспільству, інші — як волю відносини пануючого й підвладного суб'єктів, треті — як здатність пануючого (керуючого) нав'язувати свою волю іншим особам, четверті — як організовану силу, здатну підкоряти волі певної соціальної спільності інших людей. Влада розуміється так само, як керування, пов'язане із примусом. І нарешті, найчастіше під владою розуміється держава або його орган, що здійснюють владу. На мій погляд, вважати владу функцією є не точним її визначенням. Функція це напрям діяльності держави [7], влада притаманна виконанню усіх її функцій і тому визнати тезу, що влада є функцією, як таку що визначає сутність влади неможливо.

Усіляка діяльність у суспільстві, всякі відносини регламентуються соціальними нормами. Ці вимоги мають бути пред'явлені й до владної діяльності (владовідносинам). У їхній основі лежить певна нормативна система. Так, у результаті певного спрощення, сприйняття дійсності шляхом абстракції, ідеалізації створюється ідеальна теоретична модель (структура) влади. Її необхідними елементами є: суб'єкт влади, об'єкт влади, владних відносин, діяльність пануючих, форми, методи й способи владної діяльності й соціальні норми, її регламентуючі[8].

Влада проявляється у спрямуванні (часто примусовому) управляючим суб'єктом волі підвладного об'єкта, спрямування його волі, поведінки у відповідність прийнятій нормі, правилу, яке встановлюється державою. В демократичному суспільстві керуючий і керований суб'єкти правовідносин збігаються в одному суб'єкті — народові, адже джерелом влади демократичної держави є народ. Парламент отримує повноваження щодо здійснення влади безпосередньо від виборців. Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади отримує необхідні повноваження від Верховної Ради України, оскільки він нею створюється і призначений виконувати закони України, які Верховною Радою приймаються, причому це закони не тільки ті, що визначають порядок діяльності уряду, але також і ті, які встановлюють його права, обов'язки та коло відання. Таким чином, Верховна Рада України делегує частину повноважень отриманих від Українського народу — громадян України всіх національностей, виражаючи суверенну волю народу Кабінету Міністрів України. Державновладні повноваження у сфері виконавчої влади розподіляються разом із відповідальністю за їх здійснення і щодо інших суб'єктів виконавчої влади у порядку, визначеному Конституцією і законами України [9].

Отже виконавча влада є однією з гілок державної влади. Тут маємо погодитись з авторами монографії «Виконавча влада та адміністративне право» з тим, що державна влада як здатність держави приймати обов'язкові рішення та домагатися їх виконання — явище цілісне. Воно інтегрує в собі всі прояви політичної волі народу як єдиного джерела (суверена) влади в державі. Поділяється не сама влада, а функціонально-структурний механізм її здійснення. Поділ влади означає в одному випадку виділення основних функціональних видів діяльності держави — законотворення, правозастосування і правосуддя, а в іншому — організаційний устрій держави як сукупність різних видів державних органів — законодавчих, виконавчих і судових (і це — тільки основні види) — з притаманною їм компетенцією — сукупністю державно-владних повноважень[10]. Виконавча влада — особлива гілка державної влади, адже у процесі її реалізації відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування всіх важелів державного регулювання й управління важливими процесами суспільного розвитку. Виконавча влада займає на зовсім самостійне, але автономне існування щодо інших гілок влади і її поняття має бути визначено на основі виділення певних особливостей.

Як вже зазначалось, виконавча влада є окремою гілкою державної влади в цілому, її складовою частиною, разом з іншими гілками влади вона складає цілісний механізм впливу на суспільні відносини, на поведінку їх учасників.

Виконавча влада представляє собою вплив владного суб'єкта на підвладний об'єкт з метою спрямування його дій, поведінки у передбаченому законодавцем напрямі.

Цей вплив є цілеспрямованим на досягнення мети, зазначеної в законі а в окремих випадках — указів президента або актів українського уряду.

Наступною особливістю є підзаконний характер діяльності органів, що здійснюють виконавчу владу. Демократична держава передбачає диктатуру конституції і законів, які мають бути прийнятими на легітимній основі. Органи виконавчої влади реалізуючи її мають рішуче й послідовно впроваджувати в життя всі приписи законів. Тому одним з найважливіших принципів діяльності органів виконавчої влади є законність. У цьому контексті законність є суворе й неухильне дотримання й виконання законів усіма органами виконавчої влади. Не можна також оминати ту особливість, що обов'язок додержання законів в процесі здійснення виконавчої влади покладається також на всіх інших суб'єктів правовідносин. Українські закони обов'язкові для всіх, кожний зобов'язаний коритися законам, суспільне або посадове положення тієї або іншої особи не звільняє його від підпорядкування закону, навпаки, чим вище й відповідальніше положення людини в суспільстві, тим вище пропонувані до нього вимоги дотримання закону.

Тільки за умови суворого й неухильного дотримання й виконання законів можна забезпечити проведення, реалізацію державної політики у всіх областях економічного, політичного й культурного розвитку країни, можна успішно вирішувати завдання побудови демократичного суспільства. Забезпечити неухильне проведення в життя законності, виховувати людей у душі поваги до законності й нетерпимості до її порушень — нелегка справа, це вимагає великої систематичної роботи органів виконавчої влади. Іншому працівникові здається, що якби закон не зв'язував його, не вимагав дотримання певних форм, певного порядку при виконанні державної або суспільної роботи, то він упорався б з роботою, успішно розв'язав би поставлені завдання. Але от закон стискує його, ускладнює роботу, не дозволяє робити те, що працівник вважає за доцільне, і, навпаки, вимагає робити те, що цьому працівникові представляється непотрібним. Вважаємо, що така думка є хибною, тільки додержання законності в діяльності органів виконавчої влади гарантує успіх у здійсненні завдань, які ставить законодавець, приймаючи той чи інший закон. Закон ніколи не заважає робити те, що дійсно потрібно, необхідно для успішного виконання завдань державного будівництва, навпаки, закон указує правильний шлях, на яким ці завдання можуть бути вирішені. Ухилення виконання норм

закону, їх недотримання ніколи не приводить до правильного розв'язання практичних завдань, а, навпаки, завжди тягне безладдя, довільний розвиток подій, невдачу в практичній роботі. Це зовсім неправильне уявлення й пояснення. Радянські закони, у кожному разі дають виконавцеві всі можливості знайти правильне, слушне, життєве розв'язання проблеми. І якщо та або інша посадова особа стверджує, що в якомусь конкретному випадку вона прийняла неправильне рішення нібито тому, що подібного рішення вимагав закон, то це твердження є завжди непереконливе. Посадова особа виконавець закону або мала недостатню кваліфікацію, або невірно тлумачила закон.

Організуючий зміст виконавчої влади також є її особливістю. При цьому під організацією розуміється створення умов, необхідних для нормальної роботи тієї чи іншої системи (суспільства в цілому, його окремих елементів, колективів тощо)[11].

Виконавча влада призвана відігравати регулюючу роль в організації суспільних відносин. Закон є лише правилом, проекцією належної поведінки, а не сама поведінка. Норми закону крім використання, додержання та виконання реалізуються також із допомогою їх застосування, де органи виконавчої влади мають виконувати відповідні управлінські функції. І навіть використання, додержання чи виконання закону часто потребують втручання органів виконавчої влади, для того, щоб останні створили необхідні умови для громадян та інших суб'єктів правовідносин.

В результаті здійснення виконавчої влади громадянам надаються адміністративні послуги. Органи виконавчої влади уповноважені законами України надавати адміністративні послуги в різних сферах суспільного життя. Вони здійснюють відповідні організаційні дії, в результаті яких громадяни України та інші учасники правових відносин мають можливості реалізації передбачених в законодавстві прав і свобод.

Синтезуючи названі особливості та зважаючи на те, що виконавча влада є складовою державної влади, яка належить народові України, можемо сформулювати це важливе для системи права України поняття. ***Виконавча влада є окремою гілкою державної влади, системний, цілісний, вольовий, організуючий, цілеспрямований вплив спеціально уповноважених на те органів і посадових осіб, а також інших суб'єктів правовідносин, які здійснюють окремі функції управлінського характеру на основі делегованих повноважень, на дії, поведінку учасників правовідносин, з метою їх регулювання та охорони задля досягнення мети, заявленої в Конституції і законодавстві України та надання адміністративних послуг громадянам й іншим суб'єктам правовідносин для реалізації ними своїх прав і свобод.***

В адміністративно-правових джерелах, як вже вказувалось вище, застосовується також термін «адміністративна діяльність». Цей термін, як правило, використовується при характеристиці діяльності окремих органів виконавчої влади. Що стосується, наприклад органів внутрішніх справ, так вони мають виконувати цілий ряд функцій, які є змістом такого виду діяльності. Щоправда і сама адміністративна діяльність міліції названа в законі функцією діяльності міліції серед інших основних напрямів її діяльності.

Поняття адміністративної діяльності органів внутрішніх справ визначається в різноманітних роботах українських учених. Вперше в українській юридичній літературі поняття цього виду діяльності органів внутрішніх справ було сформульовано професором І.П.Голосніченком в підручнику за його редакцією «Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ» виданому ще в 1995 році, де він визначив, що адміністративна діяльність органів внутрішніх справ - це урегульована нормами адміністративного права їх виконавчо-владна діяльність, яка спрямована на забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів, громадського порядку, громадської безпеки та боротьбу з правопорушеннями[12]. Пізніше видавалися роботи з проблем адміністративної діяльності органів внутрішніх справ, в яких повторювалось визначення, яке дав вказаний вище вчений майже без всяких змін[13]. Однак ні в одній із наукових робіт до цього часу не піднімалося питання щодо порівняння понять адміністративної діяльності і виконавчої влади.

Слід зазначити, що адміністративну діяльність здійснюють не тільки органи внутрішніх справ, але й інші інституції виконавчої влади. Адже адміністративна діяльність передовсім це управлінська діяльність урегульована нормами адміністративного права. Тому і центральні органи виконавчої влади і їх територіальні органи, а також місцеві державні адміністрації виконують функції адміністративної діяльності. Делеговані повноваження щодо здійснення завдань державного значення реалізують також органи місцевого самоврядування. Ст. 143 Конституції України прямо дозволяє делегування повноважень цим органам. Органам місцевого самоврядування, сказано в даній статті, можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності[14]. Таким чином орган місцевого самоврядування може так само як і сам орган виконавчої влади виконувати управлінські функції, урегульовані нормами адміністративного права, тобто він здійснює адміністративну діяльність.

Потрібно зазначити, що спільними рисами виконавчої влади і адміністративної діяльності є виконавчий характер діяльності, адже і виконавча влада і адміністративна діяльність ґрунтуються на виконанні законів, підзаконність є їх загальним принципом функціонування. Спільними їх ознаками є цілеспрямованість впливу управляючого суб'єкта на об'єкт управління, організуючий характер такого

впливу, а також надання адміністративних послуг громадянам. Таким чином, адміністративна діяльність і виконавча влада в цих аспектах збігаються і можуть розглядатися як тотожні поняття.

Однак адміністративна діяльність органів влади є поняттям в деякому розумінні ширшим від поняття виконавчої влади. Передусім за суб'єктом її здійснення вона не збігається з виконавчою владою, яку здійснюють лише органи цієї гілки влади та спеціальні інституції, яким делеговані повноваження на здійснення функцій органів виконавчої влади. Тоді як адміністративну діяльність, як управлінську діяльність урегульовану нормами адміністративного права здійснюють не тільки органи виконавчої влади. Вона притаманна й органам інших гілок влади. Сюди відносяться, наприклад, суди, звичайно їх основна діяльність – це правосуддя. Але без організаційної діяльності в окремо взятому суді не обходиться і ця діяльність урегульована адміністративним правом. Нещодавно цей аспект управлінської діяльності був предметом дослідження на рівні Українсько-канадського проекту судової співпраці. Як зазначають учасники проекту «вперше в українській юридичній літературі так глибоко вивчаються питання організації управління в суді»[15]. Управління в суді також регулюється адміністративним правом і воно може розглядатись у відповідній своїй частині як адміністративна діяльність.

Організаційна діяльність прокуратури має відношення до адміністративної діяльності, адже кадрові питання, організаційно штатна робота тощо є функціями державного управління, яке також регламентовано нормами вказаної галузі право і має називатися адміністративною діяльністю.

Це ж само можна сказати й про організаційну діяльність секретаріату Верховної Ради України або адміністрації Президента, де виконуються функції адміністративної діяльності.

За сферою впливу адміністративну діяльність і виконавчу владу також є можливість розрізнати. Виконавча влада спрямована від державного апарату у приватну сферу, на суспільні процеси. Громадян України та інших осіб, які перебувають у правових зв'язках з нашою державою, мало цікавлять питання внутрішньої організації влади. Адже громадянин знаходиться у відносинах: виконавча влада – громадянин, і йому не важливо хто від цієї гілки влади має надавати відповідні послуги, важливо щоб ці послуги були надані вчасно й на відповідному рівні якості. В той же час адміністративна діяльність охоплює внутрішню організаційні відносини в середині апарату і не тільки органів виконавчої влади.

Адміністративна діяльність у різноманітних формах також проявляється зовні, зовнішньо системна адміністративна діяльність. Широкий спектр цієї діяльності припадає на органи внутрішніх справ. Але й загальній нагляд прокуратури за дотриманням законності органами виконавчої влади та громадянами також є функцією зовнішньо системної адміністративної діяльності. Охорона навколишнього природного середовища, яка здійснюється екологічними органами держави також мусить носити назву «адміністративна діяльність». Доречі, зовнішньо системна адміністративна діяльність переважно є правоохоронною і тому саме її здійснюють в основному органи правоохорони, серед яких звичайно є й органи виконавчої влади, наприклад, міліція, Міністерство екології та природних ресурсів і його територіальні органи, яке згідно Указу Президента України № 1085/2010 від 9. 12. 2010 р. «Про оптимізацію системи органів виконавчої влади» було створено на основі реорганізації деяких природоохоронних органів виконавчої влади[16].

Література:

1. Локк Д. Два трактата о правлении / Д. Локк // Сочинения : в 3 т. ; [пер. с англ.]. – М. : Прогрес, 1983–1985. – Т. 3. – 1985. – 408 с.
2. Монтескье Ш. О духе законов (1748) / Ш. Монтескье // История политических и правовых учений: хрестоматия. – Белгород : 1999. – С. 262–273.
3. Основной закон Федеративной Республики Германии // Издано Ведомством печати и информации Федерального правительства. Бонн. – 1994.
4. Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20
5. Бандурка О.М., Греченко В.А. Влада в Україні на зламі другого і третього тисячоліть: Монографія. – Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – С.9.
6. Гоббс Томас. Левиафан, или материя, форма і и власть государства церковного и гражданского // История политических и правовых учений. Хрестоматия. – Белгород. – 1999. – С. 239-240
7. Теорія держави і права. Академічний курс. Підручник. За ред. О.В.Зайчука, Н.М.Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер. – 2006. С. 70-72.
8. Черданцев А.Ф. Теория государства и права: Учебник для вузов. - М.: Юрайт – 2000. – С.71.
9. Голосніченко Д.І. Теорія повноважень: вітчизняний і зарубіжний досвід їх формування. Монографія. – К.: Видавець Г.А.М. – 2009. – С. 38-39.
10. Виконавча влада і адміністративне право /За заг. ред. В.Б. Авер'янова. — К.: Видавничий Дім "Ін-Юре", 2002. — С.17.
11. Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. – М.: Юрист, 1999.– С.11-12.
12. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина. За заг. редакцією І.П.Голосніченка та Я.Ю.Кондратьєва. К.:УАВС. – 1995. – С. 7.
13. Адміністративна діяльність: Навчальний посібник // За заг. ред. д.ю.н., доцента О.І.Остапенка. - Львів: ЛІВС, 2002 р. – С. 9; Адміністративна діяльність міліції / за заг. ред. О.М.Бандурки: Підручник. – Харків. НУВС. 2004. – С. 5.

14. Конституція України. К.: Парламентське видавництво. – 1996. – С. 16.
15. Сучасне управління в суді: навч. практ. посібник / Відповідальні редактори: професор І.П.Голосніченко (Україна), професор Пітер Г. Соломон молодший (Канада). – К.: Юрінком Інтер. 2010. – С. 515.
16. Урядовий кур'єр. – 2010. – 14 грудня.